

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 247

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Jacques Bourrinet

Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires
Université d' Aix-Marseille III

La politique commerciale de la CEE:
forces et faiblesses

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 13. Juni 1991

La politique commerciale commune de la CEE: forces et faiblesses

Merci, professeur Ress, pour les paroles d'accueil très aimables que vous avez eues à mon endroit et pour mon université d'origine. Je dois dire que du côté de l'Université d'Aix Marseille III - puisque nous avons à Aix Marseille trois universités - l'université dans laquelle je travaille qui est l'université de droit, d'économie et des sciences, se réjouit - comme l'a rappelé le professeur Ress - de développer une coopération internationale très active avec les universités allemandes et, au rang des ces universités allemandes, l'Université de la Sarre - grâce essentiellement à l'Institut Européen, grâce au professeur Ress et à son équipe - nous a permis d'établir dans le cadre du droit constitutionnel, dans le cadre du droit européen, dans le cadre du droit comparé des échanges et des recherches très fructueux.

Le thème qui m'a été proposé aujourd'hui est un thème vaste, complexe et controversé; le professeur Ress le rappelait dans sa présentation. Je voudrais essayer tout d'abord de tracer un cadre juridique conceptuel et économique qui nous permette de réfléchir ensemble pendant quarante minutes si vous le voulez bien à quelques idées sur les problèmes actuels de la politique commerciale. Je voudrais rappeler tout d'abord des choses assez élémentaires mais qui sont peut-être nécessaires et partir du point de base qui est l'article 3 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne. L'article 3 définit la Communauté comme une union douanière, c'est-à-dire un groupement économique régional qui, à l'intérieur du groupement, repose essentiellement sur la libre circulation des marchandises et des facteurs de production plus certaines politiques communes comme la politique agricole, plus une certaine coordination ou une certaine intégration prévue par les différentes dispositions du traité variable selon les secteurs. Pour l'aspect externe du groupement régional, c'est-à-dire pour les relations avec le reste du monde et avec les organisations économiques internationales, la formule qui a été retenue est celle de l'union douanière. L'union douanière se caractérise par deux éléments essentiels: premièrement un tarif douanier commun qui remplace les tarifs douaniers nationaux et, deuxième élément, une politique commerciale commune qui remplace les politiques commerciales nationales de chaque État membre.

La politique commerciale commune est définie de façon assez précise par les articles 110 à 116 du Traité de Rome: Dans ces six articles, je vais retenir un certain nombre d'éléments qui me paraissent importants pour délimiter les bases de cette politique commerciale, pour préciser certaines de ces orientations et pour établir un certain nombre de mécanismes juridiques, de règles du jeu.

Retenons, parmi ces articles, six éléments qui paraissent importants:

Premier élément, au niveau de l'article 110:

Il est précisé que la politique commerciale commune de la Communauté doit être établie en contribuant à l'intérêt commun et au développement harmonieux du commerce mondial. C'est exprimé en toutes lettres: La politique commerciale de la Communauté doit tenir compte du commerce mondial, de ses intérêts spécifiques et promouvoir son développement harmonieux. C'est une donnée fondamentale pour la politique commerciale commune de la CEE.

Deuxième élément, au niveau de l'article 111:

Il est précisé que la politique commerciale commune devait être achevée avant l'expiration de la période transitoire. Lors de la rédaction du Traité de Rome fut prévue une période transitoire pour mettre en place tous les mécanismes institutionnels, juridiques et économiques et cette période transitoire devait s'achever au 1er janvier 1990. En réalité, la durée de cette période transitoire a été réduite et achevée le 1er juillet 1968. Donc, d'après la lettre de l'article 111 je lis alinéa 2: "Les États membres procèdent à la coordination de leurs relations commerciales avec les pays tiers de façon qu'à l'expiration de la période transitoire soient réunies les conditions nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur".

D'après la lettre de cet article, la politique commerciale commune aurait donc dû être mise en place et développée depuis le 1er juillet 1968. Or, nous y reviendrons très longuement, cet engagement n'a pas été respecté ni en juillet 1968 ni pendant les années soixante-dix, ni pendant les années quatre-vingt, ni pour la préparation du marché unique. Je ne suis même pas sûr - mais vous allez me taxer de pessimiste - qu'elle soit achevée à partir de 1993. C'est là un grave problème: j'aurais tendance à croire que c'est un paradoxe, une lacune qui remet en cause et qui fausse un certain nombre de mécanismes essentiels dans le fonctionnement, l'évolution et les finalités de la Communauté. C'est un aspect de fond important pour le débat sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Troisième élément, au niveau de l'article 112:

Il est prévu l'harmonisation des régimes d'aide accordés par les États membres aux exportations vers les pays tiers. Ces régimes d'aide sont progressivement harmonisés avant la fin de la période de transition. Là encore c'est un volet important de la politique commerciale qui concerne les effets en amont. Ce point n'a pas été non plus réglé puisque au cours des vingt-cinq dernières années, les États membres pour l'essentiel ont continué comme si de rien n'était à avoir leur régime propre d'exportations. On a vu par exemple une concurrence farouche des aides nationales aux exportations, notamment vers les pays d'Europe centrale

et orientale lorsqu'ils étaient encore sous le règne communiste; concurrence pour emporter les marchés, pour dégager les crédits spéciaux, pour apporter des aides spécifiques aux Etats en difficulté, pour obtenir des fournitures sans aucune harmonisation européenne de ces aides à l'exportation nationale.

Quatrième élément, les domaines de la politique commerciale:

Le fameux article 113 qu'évoquait le professeur Ress tout à l'heure, il est d'interprétation tout à fait générale. Permettez-moi de vous en lire tout au moins le premier paragraphe: "Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions." Donc la politique commerciale commune est un domaine très vaste et porte sur tous les secteurs économiques aussi bien l'exportation que l'importation qui peuvent être concernés.

Cinquième élément des textes du Traité de Rome, un article qui a eu une certaine célébrité, une célébrité presque égale à celle de l'article 113, c'est l'article 115 qui va expliquer en grande partie le paradoxe de l'inachèvement de la politique commerciale commune. C'est que l'article 115 prévoit des exceptions autorisées par la Commission au profit de chaque État membre. Chaque fois qu'un État membre pourra démontrer que, dans un secteur particulier, en raison de l'inachèvement de la politique commerciale commune il y a des risques de détournement de trafic, et lorsqu'un État membre pourra démontrer que les conditions d'importation ne sont pas identiques dans tous les États de la Communauté, il demandera à la Commission de l'autoriser à maintenir des mesures nationales de contrôle pour éviter que les produits qui sont importés dans certains pays qui n'appliquent pas les mêmes normes communautaires n'arrivent chez lui par le détournement de trafic. L'utilisation de l'article 115 a été d'une durée exceptionnelle. Ce n'était qu'une mesure provisoire, très provisoire, soumise chaque fois à un examen des faits cas par cas, secteur par secteur, dossier par dossier, il aurait dû être d'application limitée. Or il a eu une application très générale, et il a permis aux États de s'accomoder de la non-existence d'une politique commerciale commune aussi longtemps qu'ils pouvaient obtenir, par le biais de l'article 115, un régime dérogatoire qui leur permettait de continuer à appliquer leur politique commerciale nationale.

Enfin, sixième élément, au niveau de l'article 116:

Il est rappelé qu'à partir de la fin de la période de transition, une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique doit être menée au niveau de la Communauté. C'est un aspect très important; cela veut dire qu'au niveau des organisations économiques internationales, notamment au niveau du GATT, il n'y a plus

d'action des États membres, mais une seule action, une seule position, celle de la Communauté sur mandat de négociation proposé par la Commission et accepté par le conseil des ministres. Cette disposition a été appliquée, et depuis le début des années 60, notamment dans les grandes négociations du GATT, il y a bien une position commune de la CEE face aux instances multilatérales, face aux autres grands partenaires du commerce international, même si cette position n'est pas toujours très facile à définir, à gérer et à faire respecter. A partir de ces bases il y a, me semble-t-il, des éléments généraux d'une problématique pour la politique commerciale commune que l'on peut retenir:

Premièrement, la politique commerciale commune est un moyen privilégié pour affirmer l'unité et la personnalité propre de la Communauté Européenne dans le système économique mondial.

Deuxième idée: On ne peut pas raisonner au niveau de la politique commerciale européenne sans tenir compte du reste du monde. Pourquoi? Parce que l'interdépendance entre la Communauté et ses partenaires du commerce international est de plus en plus forte pour des raisons techniques, pour des raisons économiques, pour des raisons tenant à l'évolution de la société internationale. La Communauté Economique a toujours été peut-être plus engagée et plus dépendante que les autres grands ensembles économiques mondiaux aussi bien en amont du processus productif parce qu'elle est dépendante pour beaucoup de matières premières, de sources énergétiques, de produits tropicaux etc. qu'en aval pour l'écoulement de sa production: les marchés mondiaux pour l'ensemble de la Communauté, et notamment pour l'économie allemande à l'intérieur de la Communauté, constituent des éléments indispensables pour le fonctionnement de l'économie, la spécialisation des productions et l'efficacité économique. Cette constatation, qui est une constatation banale mais que l'on a peut-être tendance quelquefois à oublier, conduit à dire que l'on ne peut pas éliminer la dimension mondiale de tous les problèmes commerciaux de la CEE.

Si l'on poussait ce raisonnement jusqu'au bout, on pourrait dire que la Communauté doit s'aligner sur le libre échange international, sur le libre échange mondial et avoir une attitude discrète, je dirais même passive pour laisser faire les lois du libre échange international et accepter toutes les conséquences au niveau des spécialisations, au niveau des restructurations industrielles, au niveau de la concurrence internationale. Dans la Communauté, tout le monde n'est pas d'accord sur les limites ou l'absence de limite à porter à ce principe. La politique commerciale peut être orientée dans ces deux directions. Dans l'une des directions - c'est ce qui fait sa force -, elle est un élément stratégique qui va permettre de positionner la Communauté sur l'échiquier économique mondial. Mais, nous l'avons déjà souligné en abordant rapidement les textes, la politique commerciale commune aujourd'hui n'est pas achevée. Cet inachèvement est essentiellement une source de faiblesse

directe et indirecte par toutes les conséquences qu'il entraîne. C'est cette seconde ligne d'analyse sur les faiblesses de la politique commerciale commune que nous examinerons dans une deuxième partie.

Pour marquer la dimension stratégique de la politique commerciale commune, analysons le modèle d'union douanière qui a été retenu par le Traité de 1958 et examinons si ce modèle d'union douanière permet aujourd'hui à la Communauté de s'affirmer de façon autonome. Sur le modèle d'union douanière je vais passer très rapidement parce que ce sont des éléments qui sont connus. Le modèle d'union douanière avec la mise en place d'un tarif douanier commun est un modèle discriminatoire. Il a pour objectif de supprimer tous les droits de douane, toutes les restrictions quantitatives, toutes les mesures d'effets équivalents aux échanges à l'intérieur de la Communauté entre les Etats membres. Dans le même temps, il met en place un tarif douanier commun qui remplace les tarifs douaniers nationaux et qui établit une discrimination pour les échanges commerciaux avec les pays extérieurs à la zone. A partir de ces deux notions sont créées des conditions de ce que les économistes appellent des effets de création et des effets de détournement de trafic. C'est-à-dire que ces règles juridiques différentes, suppression des restrictions aux échanges entre Etats membres, maintien d'un régime commercial et douanier homogène vis-à-vis des pays tiers conduit à modifier la structure du commerce international de chaque Etat membre et de l'ensemble de la Communauté.

En 1958, au moment du démarrage de la Communauté, les échanges intracommunautaires entre pays membres de la Communauté par rapport au commerce extérieur total représentaient environ 28 à 29 pour cent du total.

En 1979, cette proportion était passée à 52 pour cent environ. Aujourd'hui, c'est plus de 60 pour cent du commerce extérieur total qui se fait entre Etats membres de la Communauté, 60 pour cent étant une moyenne communautaire. Si l'on prend le cas des Etats de plus petite dimension, notamment de certains Etats du Bénélux, Belgique ou Pays-Bas, on arrive à des taux d'échange intracommunautaires qui sont de l'ordre de 75 à 78 pour cent. Cette modification de structure, ce sont des effets directs et indirects de l'union douanière, c'est la discrimination.

Cela ne veut pas dire que les échanges avec les pays tiers n'ont pas continué à se développer, cela veut dire que les échanges avec les pays membres se sont développés beaucoup plus vite. Entre 1958 et 1972 les échanges en valeur avec les pays tiers ont été multipliés par 3,5. Dans la même période, les échanges entre Etats membres ont été multipliés par 8.

Il est évident qu'avec cette différence de rythme, tout en accroissant les échanges avec le reste du monde, on modifie la structure de commerce, et ce sera là un motif de grief, de contestation, de plaintes de la part des pays tiers qui s'estiment victimes sinon en valeurs absolues, tout au moins en valeurs relatives, des effets de l'union douanière. Mais cette union douanière qui était le mécanisme de base, cette union douanière a évolué. Le niveau du tarif douanier commun qui a été un grand sujet de contestation au début des années 60 dans le cadre du GATT au niveau des interprétations des articles XXIII et XXIV du GATT, notamment de l'article XXIV, § 6, qui reconnaît la possibilité de former des unions économiques régionales et des unions douanières à condition que les effets de ces unions douanières n'aient pas globalement de conséquences négatives sur le développement des échanges entre la région qui se constitue en union douanière et le reste du monde. Les Américains notamment ont contesté la méthode de calcul du tarif douanier commun qui était calculé sur la base d'une moyenne arithmétique simple. Ils prétendaient que cela avait des conséquences protectionnistes et ils voulaient que le tarif douanier européen fut établi sur la base d'une moyenne arithmétique pondérée. Cette querelle qui s'est déroulée pendant des années et des années n'a jamais eu de solution et a fini par n'être plus qu'une question théorique parce que le niveau du tarif douanier commun tel qu'il a été calculé au début des années soixante n'est pas resté de façon intangible au niveau de départ. Il a évolué sous la pression du GATT dans le cadre des grandes négociations multilatérales et de la baisse réciproque des tarifs douaniers à travers le monde. L'évolution a été très caractéristique: elle a entraîné une baisse très importante du tarif douanier européen. Les chiffres sont difficiles à établir, mais on admet généralement que le niveau de protection qui était de treize pour cent en moyenne au début des années soixante était tombé à moins de sept pour cent en 1972 et serait aujourd'hui de l'ordre de trois à quatre pour cent seulement.

La Communauté n'a pas été la seule à faire cet effort. Elle a obtenu en compensation des Américains, des Japonais et des autres partenaires des baisses réciproques. Les États-Unis recherchaient en priorité en lançant leur idée de grandes négociations commerciales multilatérales au début des années soixante, à obliger la Communauté à orienter son tarif douanier commun dans le sens d'une baisse continue et importante, et ils y sont arrivés. Ce qui veut dire que le modèle d'union douanière de la CEE qui était protectionniste et fortement discriminatoire au début des années soixante à son origine, par suite de la baisse du tarif douanier commun, est tombé à un niveau tellement faible qu'il n'assure plus aujourd'hui une discrimination effective entre les échanges commerciaux à l'intérieur de la Communauté et des échanges commerciaux entre la Communauté et le reste du monde. Face à cette évolution, peut-on dire - et c'est notre deuxième point sur cet aspect stratégique de la politique commerciale commune - peut-on dire que la Communauté à travers sa politique commerciale a encore les instruments nécessaires pour définir sa propre personnalité? N'est-elle pas déjà entraînée dans le flot incontrôlé de l'économie mondiale et du libre échange

international? C'est un vaste débat qui passionne les économistes. La problématique se résume en disant: Est-il possible d'envisager une européanisation des échanges et des structures productives européennes, ou faut-il accepter l'internationalisation inéluctable de la Communauté? Résumons ce débat qui est très vaste autour de trois points:

Premier point: Les instruments douaniers classiques

Ces instruments douaniers classiques, nous l'avons dit, sont tombés à un niveau très faible. Mais, contrairement à ce que l'on affirme souvent, ils n'ont pas disparus pour autant. Il n'y a pas que les droits de douane. Il y a dans l'arsenal de la politique commerciale toute une série de mesures spécifiques que l'on peut dans certaines circonstances utiliser pour substituer à un tarif douanier qui a disparu ou qui a été trop affaibli pour être efficace des armes d'une efficacité redoutable. Et les exemples ne manquent pas; je vais en citer deux:

Tout d'abord la fameuse affaire de Poitiers, pas l'invasion des Arabes, mais l'arrêt des magnétoscopes japonais: Lorsque l'invasion japonaise des magnétoscopes a pris des dimensions dramatiques, le gouvernement français, dans le cadre de l'article 115, a eu l'idée de prendre une décision administrative disant que ces magnétoscopes japonais qui faisaient beaucoup de tort et à l'industrie française et à l'industrie européenne n'entreraient plus sur le territoire français qu'après un point de dédouanement fixe: Poitiers. Or Poitiers, située dans l'ouest de la France, à l'intérieur, sans voie d'accès direct, n'a pas de structure douanière particulière, c'est-à-dire que pour acheminer les marchandises et pour faire exécuter les procédures administratives il faudra des semaines ou des mois et ça peut coûter très cher.

Cette mesure a été, dans un premier temps, tout à fait acceptée par la Commission.

Certes, les Japonais ont très fortement protesté. Ils ont crié au scandale, à la mauvaise foi, et dénoncé le protectionnisme. Donc, même quand il n'y a plus de tarif douanier, il subsiste quelques armes que l'on peut utiliser dans les cas les plus difficiles.

Sur un plan plus général, il y a toute la procédure des droits anti-dumping qui, elle, a une portée beaucoup plus générale. La Communauté applique des droits anti-dumping à telle ou telle catégorie de produits importés après enquête ou sur plainte d'un secteur économique.

On pourrait multiplier les exemples. Finalement le tarif douanier commun est à un niveau très faible mais il reste d'autres mesures qui permettent de développer la politique commerciale.

Deuxième problème pour savoir s'il y a européanisation ou internationalisation, les fluctuations monétaires internationales. On souligne que depuis 1973, depuis que nous sommes passés au régime des changes flottants, les variations dans les cours relatifs des monnaies qui peuvent prendre cinq, dix, quinze, vingt pour cent en quelques semaines ont des effets commerciaux beaucoup plus importants que l'impact des droits de douane qu'on utilise traditionnellement. En théorie on avait annoncé qu'avec le retour des changes flottants tout le commerce international allait être perturbé sinon bloqué. En fait, le commerce international depuis 1973 a continué à se développer. Il a connu les problèmes de conjoncture économique générale, mais les échanges internationaux n'ont pas été bloqués par l'instabilité des monnaies parce qu'il y a des techniques de couvertures sur les marchés à terme pour le risque de change, de gestion des réserves en devises que connaissent bien toutes les entreprises exportatrices. La réappréciation des monnaies n'a pas empêché l'économie allemande au cours des vingt dernières années de continuer à accumuler des excédents commerciaux tout à fait considérables.

Donc l'instabilité monétaire internationale n'empêche pas de faire une politique commerciale et on pourrait sur ce point observer que si le système monétaire européen se met en place et crée une véritable monnaie européenne, ce qui n'est pas le cas actuellement (l'écu y est simplement une unité de compte au point de vue technique), il y aurait possibilité à travers l'utilisation de la monnaie européenne comme substitution au dollar comme monnaie internationale de transaction, d'affranchir les échanges extérieurs de la Communauté d'un certain nombre de sujétions techniques liées au système monétaire international.

Troisième élément du débat, les firmes multinationales et l'internationalisation de la production, la spécialisation du commerce à travers ces grandes structures des firmes multinationales qui selon un cliché traditionnel sont toutes-puissantes, règnent sur les cinq continents, dominent les gouvernements, ne respectent aucune des lois, des lois des plus petits pays comme des lois des plus grands pays et peuvent faire n'importe quoi. Ces firmes, qui ont des stratégies mondiales, s'échangent entre elles un certain nombre de produits, soit de produits finis soit de biens intermédiaires soit de composants, à des prix qui sont des prix fictifs que l'on appelle des prix de cession, et dans un schéma qui n'a plus rien à voir avec le commerce international traditionnel. Les États seraient complètement désarmés face à ces multinationales pratiquant les jeux de filiale, les échanges de facteurs, les prix déformés, les retours de produits et toute une série de stratégies propres. Ce sont effectivement des réalités qui ont été analysées au cours des trente dernières années par toute une série d'études juridiques et économiques très sérieuses.

Prenons garde cependant à ne pas étendre le mythe de la toute-puissance des firmes multinationales qui a surtout été avéré vis-à-vis de certains pays en développement de petite

dimension, qui n'avaient pas les structures, le poids économique, l'administration, le gouvernement effectif permettant de contrôler ou permettant de discuter avec les firmes multinationales. Ce cliché des républiques bananières comme l'on dit souvent dominé par United Fruit ou quelque autre compagnie multinationale ne peut pas être transposé à la Communauté Européenne. La Communauté Européenne représente tout de même aujourd'hui un ensemble de 340 millions d'habitants qui est en train de devenir et qui le sera dans quelques mois ou dans quelques années le premier marché du monde qui est donc un lieu de consommation, un lieu d'investissement tout à fait stratégique, tout à fait primordial. A partir de ces réalités, il est possible, si l'on a une politique européenne, de discuter et de faire entendre raison même aux firmes multinationales les plus fortes.

L'erreur que l'on commet, consciemment ou inconsciemment, c'est de vouloir mettre les relations Communauté Européenne - firmes multinationales au niveau des relations entre un micro-État du tiers monde et les mêmes multinationales. Les données structurelles sont quand même différentes. La Communauté, sans ignorer les réalités des multinationales, peut faire entendre sa voix et peut discuter avec les firmes multinationales. Mais pour ce faire, il faut que la Communauté dispose d'une politique commerciale commune qui soit liée à des politiques internes. On ne peut pas développer une politique commerciale commune si l'on n'a pas une politique industrielle commune. On ne peut pas développer une politique commerciale commune si l'on n'a pas une politique de recherche. On ne peut pas développer une politique commerciale commune si l'on n'a pas une politique agricole clairement définie. On ne peut pas développer une politique commerciale commune si l'on n'a pas une politique de concurrence à l'intérieur de la Communauté, et c'est là le drame. Il y a d'une part les incertitudes de la politique commerciale commune par elle-même, et puis il y a l'insuffisance ou l'absence de relais, de point d'appui que cette politique commerciale de la Communauté devrait trouver à l'intérieur de la Communauté pour l'agriculture, pour l'industrie, pour la recherche etc. Prenons deux exemples actuels: Comment peut-on définir une politique commerciale commune dans le secteur informatique s'il n'y a pas de politique industrielle européenne qui assure la restructuration de ce secteur au niveau européen alors que toutes les grandes firmes de l'informatique qui ont eu leur moment de prospérité sont aujourd'hui en grande difficulté, qu'il s'agisse de Bull en France, qu'il s'agisse d'Olivetti en Italie, qu'il s'agisse de Philips aux Pays-Bas, qu'il s'agisse même peut-être, à certains égards, de Siemens en Allemagne.

Deuxième exemple, l'automobile. La Communauté est incapable de définir sa position vis-à-vis des Japonais. Comment pourrait-elle définir une position s'il n'y a pas de ligne directrice sur une stratégie européenne de l'automobile entre les grands constructeurs italiens, français et allemands notamment. Au total si la politique commerciale peut justifier certaines de ces limites, par l'absence de liens intérieurs avec la politique industrielle, la politique

de concurrence ou la politique agricole, sa principale faiblesse réside dans son inachèvement.

Les États membres n'ont eu aucun empressement, si l'on dépasse les déclarations officielles, à terminer cette politique commerciale parce qu'ils estimaient plus confortable, à court terme, de continuer à développer les politiques nationales plutôt que de s'aligner sur une politique commerciale commune.

Un exemple parmi bien d'autres: Certains États face à l'invasion des voitures japonaises ont continué à appliquer des restrictions très sévères sur les marchés nationaux, la France et l'Italie notamment. D'autres pays de la Communauté importaient très largement et quelquefois en toute liberté les voitures japonaises. On invoquait tantôt l'article 115, tantôt une autre mesure dérogatoire, et on passait allègrement pendant cinq ans, pendant dix ans, pendant quinze ans et pendant vingt ans à ce régime qui n'était pas très pénible puisque la politique commerciale qui devait être achevée en 1968 était renvoyée pour son achèvement à des jours meilleurs. Quand on n'a pas été capable de mettre en place une politique commerciale commune au bout de vingt-cinq ans, il y a lieu de s'interroger pour savoir si ce retard ne sera pas, sous une forme ou sous une autre, indéfiniment prolongé. C'est tout au moins la question que l'on peut poser. Mais il y a là une situation dommageable tant pour le marché unique européen que pour l'environnement international. Par rapport au marché unique européen on constate au cours des dernières années que la Communauté Européenne n'a pas été capable de définir les grandes options de la politique commerciale commune, et notamment de définir son degré de protectionnisme. Aussi aujourd'hui, à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté, on déclare tantôt que la Communauté est une forteresse du point de vue commercial, tantôt au contraire que c'est un ensemble économique très ouvert, tantôt que c'est une économie ouverte. Les déclarations sur ce point des institutions européennes ne permettent pas d'éclairer le problème. La déclaration la plus intéressante est celle du sommet de Rhodes le 3 décembre 1988: "Le Conseil Européen réaffirme que le marché unique profitera aux États membres de la Communauté comme aux États qui n'en font pas partie en assurant une croissance économique continue. Le marché intérieur ne se fermera pas sur lui-même. L'Europe de '92 sera un partenaire et non pas une Europe forteresse, le marché intérieur sera un facteur décisif contribuant à une plus grande libéralisation du commerce international sur la base des principes du GATT visant à des accords réciproques et mutuellement avantageux." C'est dire que dans cette déclaration les chefs d'États et de gouvernements reprennent les termes mêmes d'une accusation américaine, le concept d'Europe forteresse pour affirmer que l'Europe ne sera pas une forteresse, et deuxièmement restent dans un vague assez inquiétant qui ne précise pas quelle sera l'intensité et quelles seront les formes du protectionnisme européen dans un système de libre échange international.

Sur un plan plus technique, on peut noter d'autres points d'inachèvement de la politique commerciale commune. Évoquons un seul exemple: les règles d'origine des produits. Toute la politique commerciale repose sur l'identification des lieux de création des produits et des lieux de transformation ou de valeur ajoutée. Par rapport à ce problème, on rencontre toute une série de stratégies internationales qui consistent à délocaliser la fin du processus productif au niveau du conditionnement pour mettre en place ce que l'on appelle des usines-tournevis, permettant de donner une nationalité de dernière minute à des produits qui ont été effectivement fabriqués ailleurs. Cela, évidemment, pose des problèmes techniques et des problèmes de règles commerciales fondamentales que la politique commerciale de la CEE doit identifier. La Communauté a été, jusqu'à présent, incapable de définir de façon précise des normes techniques permettant d'identifier et de faire remonter l'origine des produits. Prenons l'arrêt du 11 décembre 1989 de la Cour de justice qui concerne des machines à écrire électroniques BROTHER, modèles japonais. Les Japonais étaient frappés de droit anti-dumping par la Commission, et ils avaient trouvé l'astuce de faire emballer ces machines à Taiwan avec un joli tampon "Made in Taiwan" et d'importer ces machines en Allemagne notamment. Plainte de l'Allemagne, la Cour de Justice essaie de définir une règle communautaire sur les règles d'origine. Les choses ne sont pas si simples. En principe, pour la Cour, la marchandise est originaire du pays dans lequel a eu lieu la dernière transformation ou ouvraison substantielle, ce qui n'est pas le cas dans les opérations d'assemblage d'éléments qui ont été fabriqués ailleurs. Voilà le premier principe dégagé par la Cour dans cet arrêt.

Deuxième principe: Il peut arriver que l'assemblage se présente sous un angle plus technique. En fonction de la finition de la marchandise en cause, l'assemblage peut alors constituer un stade au cours duquel sont conférés à la marchandise ses propriétés qualitatives spécifiques.

Finalement, la Cour reconnaît qu'il faut trancher au cas par cas et que les critères du pourcentage de valeur ajoutée dans le dernier stade de fabrication ne peuvent pas s'appliquer d'une façon rigide. La Cour précise que l'augmentation de valeur doit être sensible et en tout cas supérieur à dix pour cent, mais nous n'avons pas de règle générale applicable. Or, c'est une question qui se pose de plus en plus avec la préparation du marché unique. Évoquons le fameux problème des voitures Nissan, voitures japonaises fabriquées en Grande Bretagne qui pour les Japonais et pour les Britanniques sont incontestablement des voitures européennes parce qu'elles ont été fabriquées dans des usines implantées en Grande Bretagne par des filiales japonaises et qui pour d'autres pays de la Communauté sont des voitures japonaises parce qu'elles ont été simplement assemblées et non pas intégralement fabriquées en Grande Bretagne et ont recours au système de l'investissement direct pour l'assemblage

de dernière main qui est un peu la formule utilisée par les Japonais à Taiwan pour estam-piller leurs machines à écrire. C'est un sujet technique et politique sur lequel il n'y a pas de règle précise, et la querelle sur les automobiles a été évoquée des dizaines de fois au niveau communautaire sans qu'on puisse trouver de doctrine précise et même de jurisprudence précise quelle que soit la portée de certaines décisions de la Cour de justice permettant de déterminer ce point de départ de toute politique commerciale: les règles d'origine.

De même dans ses relations avec les pays tiers la Communauté n'a pas pu définir de politique commerciale, elle a souvent dit qu'elle baserait toute sa stratégie sur la réciprocité et qu'on accorderait aux pays tiers ce qu'ils accordaient eux-mêmes aux exportations communautaires sur leur sol. Or, cette idée de réciprocité est une idée floue car il faut avoir des structures juridiques, commerciales, techniques qui soient comparables aux structures européennes pour pouvoir mettre en oeuvre effectivement le principe de réciprocité.

Or, quand on veut dans le système bancaire par exemple demander aux Etats-Unis d'appliquer la réciprocité avec le libre établissement des banques américaines en Europe, les Américains répondent qu'ils sont prêts à le faire, mais que les législations différentes au niveau de chaque Etat conduisent à des discriminations sur lesquelles ils n'ont aucun droit de regard et qu'ils ne peuvent pas modifier.

Finalement, la réciprocité qui est une aspiration tout à fait fondamentale, risque de s'avérer décevante et dangereuse au niveau de l'orientation de la politique commerciale européenne.

Toutes ces faiblesses de la politique commerciale commune sont connues des partenaires. Puisque la politique commerciale européenne est inachevée, les partenaires multilatéraux ou les partenaires bilatéraux estiment qu'ils ont encore l'opportunité et le pouvoir de la faire évoluer dans un sens qui leur convient, et c'est peut-être l'une des raisons qui expliquent pourquoi la Communauté, depuis trente ans, est presque systématiquement en position d'accusée au niveau du GATT, accusée pour le protectionnisme de sa politique agricole, accusée pour son système de subventions, accusée pour son protectionnisme industriel, accusée pour son manque de libéralisation en matière de service, accusée pour le soutien à l'industrie aéronautique. On pourrait multiplier les exemples.

Citons l'un des derniers rapports du GATT, un rapport qui a été publié en avril 91 et qui est assez critique sur la politique commerciale de la CEE. On note que dans ce rapport du GATT le réseau d'arrangements bilatéraux de limitation des exportations conclus par la Communauté a réduit la transparence du système commercial multilatéral et introduit de puissants éléments de discrimination. De telles pratiques risquent d'encourager la cartellisation dans la Communauté et à l'Etranger. C'est une grave menace pour le système

commercial international. Telle est la tonalité de ce rapport du GATT et, ce qui me paraît encore plus surprenant, c'est que les autorités officielles de Bruxelles, la DG1, qui aurait dû protester contre de telles affirmations, ont finalement déclaré que c'était un rapport équilibré, parce que ce rapport disait que la Communauté n'était pas la seule à avoir ces pratiques. La Communauté étant nommément désignée comme l'un des principaux centres mondiaux de non-respect des règles commerciales internationales, les autorités de Bruxelles sont presque satisfaites de ce genre de commentaire sur la politique commerciale. C'est un développement qui paraît tout de même assez grave. Et dans toutes les relations bilatérales maintenant, l'inachèvement de la politique commerciale commune est un facteur d'encouragement pour les partenaires externes de la Communauté à demander des évolutions, des réductions de la politique commerciale.

Les États-Unis agissent fréquemment en ce sens: En 1986, l'Espagne et le Portugal ont adhéré à la Communauté. Quand un pays adhère à la Communauté, il doit appliquer la politique commerciale commune et la politique agricole commune, c'est-à-dire qu'il doit importer les produits agricoles dont il est déficitaire de l'intérieur de la Communauté, non pas de l'extérieur. L'Espagne et le Portugal sont déficitaires en céréales, et ils se fournissaient avant leur adhésion à la Communauté auprès des États-Unis pour quatre à cinq millions de tonnes de céréales et de produits de substitution des céréales. A partir du moment où ils adhéraient à la Communauté, ils devaient donc par le niveau des prix et par l'application du tarif extérieur commun trouver les produits européens plus compétitifs que les produits américains importés.

Les Américains ont ouvert une guerre commerciale et ont obtenu un accord du 31 janvier 1987 au terme duquel pendant quatre ans pour quatre-vingt pour cent des quantités de céréales et de produits de substitution de céréales qu'ils exportaient dans la péninsule ibérique avant l'adhésion à la Communauté de l'Espagne et du Portugal, ils bénéficieraient au niveau de la Communauté d'une suspension d'application du tarif douanier commun.

C'est une mesure qui est totalement contraire à la politique commerciale et qui remet en cause à la fois la politique agricole et la politique commerciale. Et pour obtenir cela, les Américains ont utilisé leurs habituels moyens de pression:

Ils ouvrent une "guerre commerciale" sur un secteur, ils déclarent leurs objectifs, en l'espèce maintenir la totalité ou la quasi-totalité de leurs exportations sur la péninsule ibérique pour les céréales. Si la Communauté n'obtempère pas à leur demande, ils menacent de généraliser le conflit commercial et d'appliquer de leur propre initiative des surtaxes de cent pour cent ou de deux-cent pour cent sur tel ou tel produit sensible exporté par la Communauté aux États-Unis sur les whiskys, sur les bières, sur les fromages français, sur des

produits qui ne sont pas choisis au hasard, qui sont choisis en fonction de leur degré de sensibilité dans la structure d'exportation de tel État membre. Ces menaces produisent un grand émoi, les États-Unis fixent un ultimatum, il faut que l'accord soit trouvé avant tel jour, telle heure, sinon la guerre commerciale est déclarée. De rétorsion en rétorsion on voit une guerre commerciale généralisée embrasant le monde et on supplie la Communauté de sacrifier ses petits intérêts céréaliers pour préserver le monde de cette grande catastrophe que serait une guerre commerciale généralisée déclenchée par les États-Unis. Les Américains posent l'ultimatum, choisissent le secteur, fixent les enjeux, décident la méthode de négociation, convoquent les négociateurs. La Communauté répond, elle va négocier ou elle va se rendre à Canossa, c'est-à-dire accepter les décisions américaines, on conclut un accord, et à ce moment-là c'est un concert de louange, grâce à la Communauté, grâce aux Dieux, le commerce international est préservé, la guerre est évitée, on est passé près d'une catastrophe mondiale. Dans l'affaire des céréales espagnoles, les articles de presse ont été très sévères pour les institutions de la Communauté qui avaient eu le front de dire que l'accord avec les Américains était un accord équilibré, sauvegardant les intérêts des uns et des autres et surtout préservant le commerce mondial. Si les Américains avaient le sentiment que la politique commerciale de la Communauté était achevée et intangible, ils n'ouvriraient même pas de tels dossiers. Mais puisque la politique commerciale est inachevée, on peut toujours tenter de peser sur elle et l'entraîner dans la direction que l'on souhaite au niveau des pays tiers. Dans la double perspective de la dimension stratégique de la CEE et de la dimension commerciale internationale de la Communauté, on a vécu paradoxalement pendant trente ans sans politique commerciale achevée. On ne pourra pas vivre trente ans de plus dans une telle situation. La Communauté elle-même dans son fonctionnement interne et dans ces relations externes avec la perspective des élargissements, avec la perspective de l'espace économique européen différent de celui que nous avons connu ne pourra plus se dispenser d'une politique commerciale commune. Je ne sais pas si cela se fera avant 1993. Nous sommes maintenant dans une période de compte-à-rebours, c'est une question de mois, c'est une question de jours, c'est une question d'heures, mais il faudra bien arriver à une politique commerciale commune effective et non pas à une simple politique commerciale commune nominale et fragmentaire comme cela a été le cas depuis 1960.